

СУДОУСТРІЙ, ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА

УДК 351.74

Гелетей В. В.,

начальник

Управління державної охорони України

ОСОБЛИВОСТІ ВЗАЄМОДІЇ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ СПЕЦІАЛЬНОГО ПРИЗНАЧЕННЯ У ПРОТИДІЇ ТЕРОРИЗМУ (НА ПРИКЛАДІ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЇ ОХОРОНИ УКРАЇНИ ТА ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ)

LAW ENFORCEMENT SPECIAL PURPOSE BODIES INTERACTION SPECIFICS IN TERRORISM COUNTERACTION CONTEXT (ON THE DEPARTMENT OF THE STATE GUARD OF UKRAINE AND STATE BORDER GUARD SERVICE OF UKRAINE EXAMPLE)

Стаття присвячена теоретико-прикладній проблемі законодавчого регулювання взаємодії правоохоронних органів спеціального призначення у протидії тероризму. На прикладі Управління державної охорони України та Державної прикордонної служби України показані основні проблеми унормування такої взаємодії та запропоновані основні шляхи їх розв'язання у короткотерміновій перспективі.

Ключові слова: протидія тероризму, правоохоронні органи спеціального призначення, взаємодія, законодавче забезпечення.

Статья посвящена теоретико-прикладной проблеме законодательного регулирования взаимодействия правоохранительных органов специального назначения в противодействии терроризму. На примере Управления государственной охраны Украины и Государственной пограничной службы Украины показаны основные проблемы регламентирования такого взаимодействия и предложены основные пути их разрешения в кратковременной перспективе.

Ключевые слова: противодействие терроризму, правоохранительные органы специального назначения, взаимодействие, законодательное обеспечение.

The article is devoted to law enforcement special purpose bodies' interaction legislative regulating theoretical-applied problem in the terrorism counteraction context. On the Department of the State Guard of Ukraine and State Border Guard Service of Ukraine example there are presented such interaction regulation basic problems and conceptual approaches to their resolving in short-term perspective are suggested.

Key words: terrorism counteraction, law enforcement special purpose bodies, interaction, legislative support.

Актуальність теми. Законодавчі акти у сфері безпеки та оборони визначають терористичні прояви як одну з основних загроз національній безпеці України, нормальному функціонуванню держави та суспільства. Отже, на особливу увагу заслуговує забезпечення стійкості та адекватності державної системи запобігання тероризму [1, с. 21, 40], центром якої є правоохоронні органи. Окремий їх різновид, правоохоронні органи спеціального призначення, вважаються провідними суб'єктами, покликаними в межах своєї компетенції реагувати на наявні та потенційно можливі явища і чинники, що створюють небезпеку життєво важливим національним інтересам України [2, с. 434].

На сучасному етапі завдання протидії тероризму не може бути покладено виключно на один правоохоронний орган. Терористичні прояви за характером, масштабами, спрямованістю вельми різноманітні, тому елементами державної системи протидії

тероризму в Україні є численні суб'єкти запобіжної діяльності, які здійснюють свої повноваження в рамках національного антитерористичного законодавства [1, с. 41]. При цьому наявність координуючої структури не применшує значення взаємодії окремих суб'єктів. Адже, як зазначається у фаховій літературі, для організації взаємодії треба менше коштів, ніж для вдосконалення управління чи інтенсивного нарощування сил та засобів [3, с. 9].

Таким чином, питання взаємодії правоохоронних органів спеціального призначення можна вважати невід'ємною складовою частиною організації антитерористичної діяльності.

Комплексність окресленої проблематики зумовлює численність фахових розвідок, присвячених питанням правоохоронної системи та правоохоронних органів, протидії тероризму, особливостям взаємодії елементів соціальних систем різного рівня тощо. З огляду на це **аналіз досліджень**, які зачіпа-

ють різні аспекти взаємодії правоохоронних органів як суб'єктів протидії тероризму, свідчить про ґрунтовність робіт таких авторів, як О. Бандурка, Ю. Битяк, М. Бурбика, І. Зозуля, І. Кириченко, А. Куліш, В. Ліпкан, В. Маляренко, М. Мельник, Д. Нікіфорчук, В. Тацій та ін.

Здебільшого фахівці звертають увагу на окремі аспекти організації взаємодії підрозділів Служби безпеки України, Національної поліції з іншими правоохоронними структурами. Однак взаємодії інших правоохоронних органів, у тому числі органів спеціального призначення, приділяється значно менше уваги.

Відповідно, залишається **низка невирішених проблем**, які пов'язані з тим, що екстенсивний розвиток правоохоронних органів як суб'єктів запобіжної діяльності, по суті, вичерпаний, і варто використовувати інші можливості удосконалення правоохоронної системи, найважливішою з яких є інтенсифікація, вдосконалення організаційної діяльності вказаних органів на науковій основі [4, с. 447]. З огляду на специфіку правового статусу правоохоронних органів спеціального призначення та особливості діяльності щодо протидії тероризму, постає проблема рівнів унормованості взаємодії в цій сфері, адже, як зазначають фахівці, значна частина повноважень у секторі безпеки регулюється підзаконними, суто відомчими нормативно-правовими актами, що робить діяльність відповідних суб'єктів недостатньо прозорою. Своєю чергою, недосконалість міжвідомчої нормативно-правової бази призводить до фрагментарності координації [5, с. 41] і невисокої ефективності запобіжної діяльності.

Зазначені міркування дозволяють визначити **метою** цієї статті аналіз поточного стану та проблем законодавчого регулювання взаємодії правоохоронних органів спеціального призначення (на прикладі Управління державної охорони України (далі – УДО) та Державної прикордонної служби України (далі – ДПСУ)), які на підставі ст. 4 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» є суб'єктами, що безпосередньо здійснюють боротьбу з тероризмом у межах своєї компетенції [6].

Виклад основного матеріалу. Профільні закони [7; 8] визначають УДО та ДПСУ як правоохоронні органи спеціального призначення. Для останніх, на нашу думку, притаманна сукупність критеріїв:

– фактичний – орган призначений для захисту людини, суспільства та держави від правопорушень, у чому проявляється захист ним правопорядку;

– формальний – орган текстурально або контекстуально визначається як правоохоронний у законодавчих актах;

– інструментальний – методи та засоби здійснення повноважень органом, визначені законом, включають примус та специфічні заходи (зокрема оперативно-розшукові);

– структурний – до складу органу входить озброєне/військове формування [9, с. 191].

Звернемо увагу на останній критерій, який набуває особливого значення у сфері протидії тероризму,

адже спеціальні озброєні чи військові формування застосовуються як у плановому, регулярному порядку, так і під час проведення спеціальних заходів і дій за надзвичайних обставин (у тому числі анти-терористичних, миротворчих тощо) з використанням правоохоронних, військових та інших методів [2, с. 433].

Цим критеріям відповідають УДО та ДПСУ. Як зазначається у ч. 2 ст. 13 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» [6], за рішенням керівництва Антитерористичного центру при СБУ, погодженим із керівництвом відповідних суб'єктів боротьби з тероризмом, до широкомасштабних, складних антитерористичних операцій у районі їх проведення залучаються та використовуються сили та засоби (особовий склад та спеціалісти окремих підрозділів, військових частин, зброя, бойова техніка, спеціальні і транспортні засоби, засоби зв'язку, інші матеріально-технічні засоби), зокрема, УДО та ДПСУ.

Як правоохоронні органи спеціального призначення, які виступають суб'єктами, що безпосередньо здійснюють боротьбу з тероризмом, УДО та ДПСУ мають свою специфічну компетенцію. Вона у загальному виді регламентована у Законі України «Про боротьбу з тероризмом» і у спеціальних законах, що регламентують діяльність УДО та ДПСУ.

Так, аналіз завдань УДО, які визначені у ст. 12 Закону України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб» [7], дає підстави дійти висновку, що антитерористичне спрямування цього правоохоронного органу визначається як «участь у заходах, спрямованих на боротьбу з тероризмом».

Своєю чергою, на підставі ч. 7 ст. 5 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» [6] УДО бере участь в операціях із припинення терористичних актів, спрямованих проти посадових осіб та об'єктів, охорону яких доручено підпорядкованим цьому Управлінню підрозділам, надає Антитерористичному центру при СБУ необхідні сили і засоби; забезпечує їх ефективне використання під час проведення антитерористичних операцій.

Однак очевидну антитерористичну спрямованість має і здійснення державної охорони. Зокрема, це впливає із переліку осіб та специфіки об'єктів, щодо яких здійснюється державна охорона. При цьому, окрім державної охорони, на УДО покладено обов'язок забезпечення безпеки та запобігання протиправним посяганням на певне коло посадових осіб та членів їхніх сімей за місцем їх перебування як на території України, так і за її межами.

Задля виконання цих завдань УДО взаємодіє з правоохоронними органами, іншими військовими, воєнізованими та охоронними формуваннями, органами державної влади та місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форм власності щодо прогнозування та аналізу загроз і ризиків, що виникають під час забезпечення безпеки; здійснює виявлення, збирання, дослідження і використання інформації з метою протидії злочинам. Щодо відповідних об'єктів

УДО виявляє порушення встановленого порядку на об'єктах державної охорони; затримує осіб, які, порушуючи встановлений режим, проникли чи намагаються проникнути на об'єкти, щодо яких здійснюється державна охорона, або на режимну територію, розпізнає ознаки підготовки терористичного акту щодо об'єктів державної охорони та вживає заходи щодо його попередження, нейтралізації чи зниження наслідків.

Таким чином, УДО як суб'єкт протидії тероризму в Україні здійснює діяльність, спрямовану на державну охорону визначених у законодавстві органів державної влади, посадових осіб і членів їх сімей, а також об'єктів. При цьому така діяльність полягає в безпосередній участі цього органу в операціях із припинення терористичних актів, а також забезпеченні інших суб'єктів протидії тероризму необхідними силами та засобами й ефективного їх використання [10, с. 137].

Однією з функцій ДПСУ є участь у заходах, спрямованих на боротьбу з тероризмом [8]. На підставі ч. 5 ст. 5 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» [6] ДПСУ здійснює боротьбу з тероризмом шляхом запобігання, виявлення та припинення спроб перетинання терористами державного кордону України, незаконного переміщення через державний кордон України зброї, вибухових, отруйних, радіоактивних речовин та інших предметів, що можуть бути використані як засоби вчинення терористичних актів, забезпечує безпеку морського судноплавства в межах територіальних вод та виключної (морської) економічної зони України під час проведення анти-терористичних операцій, надає Антитерористичному центру при СБУ необхідні сили і засоби, забезпечує їх ефективне використання під час проведення антитерористичних операцій.

Як було зазначено, здійснення державної охорони також має очевидну антикорупційну спрямованість. Звернемо увагу, що серед основних функцій ДПСУ Закон України «Про Державну прикордонну службу України» [8] визначає участь у здійсненні державної охорони місць постійного і тимчасового перебування Президента України та посадових осіб, визначених у Законі України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб». Хоча останній законодавчий акт у ст. 10 дещо інакше регламентує це завдання: ДПСУ в межах своєї компетенції та у взаємодії з УДО бере участь у здійсненні державної охорони [7].

З огляду на це можна наголошувати, що УДО та ДПСУ у сфері протидії тероризму взаємодіють у двох напрямках – безпосередня участь в антитерористичних заходах за координаційної ролі Антитерористичного центру при СБУ та здійснення державної охорони.

Власне взаємодія здійснюється в умовах повної визначеності щодо намірів і планів її суб'єктів. Головна ознака взаємодії – відсутність шкідливого впливу на партнера. Завдання суб'єктів взаємодії можуть повністю чи частково збігатися [3, с. 11]. На нашу думку, коли йдеться про взаємодію УДО та ДПСУ

у протидії тероризму, то доцільно говорити про кооперацію, яка розуміється як взаємодія індивідів чи груп, об'єднаних розв'язанням спільних завдань. Кооперація виникає, коли стає очевидною перевага об'єднаних зусиль над індивідуальними.

Вбачається, що у зазначених напрямках антитерористична взаємодія УДО та ДПСУ здійснюється у різних аспектах, основним з яких є інформаційний. Це означає, що обидва правоохоронні органи значну увагу приділяють обміну інформацією. При цьому, якщо говорити про специфічну інформацію, якою можуть обмінюватися лише правоохоронні органи, у тому числі спеціального призначення, то це оперативно-розшукова інформація, зокрема, та, яка стосується організованої злочинності та корупції, пов'язаних зі злочинами терористичного характеру [4, с. 452–453].

Поряд з інформаційним аспектом можна виокремлювати такі аспекти:

прогностичний, який включає моніторинг загроз вчинення терактів на території України та за кордоном, прогнозування ймовірних наслідків таких дій; своєчасне виявлення та усунення причин і умов, що сприяють їх вчиненню;

контрольний – здійснення постійного контролю за розвитком подій, пов'язаних із загрозою вчинення теракту [1, с. 41];

оперативно-розшуковий – проведення узгоджених оперативно-розшукових дій та заходів тощо.

Однак, як зазначають фахівці, процес організації взаємодії почасти ускладнюється через конфлікт інтересів суб'єктів. Це певною мірою пов'язано з урегулюванням питань взаємодії винятково на рівні відомчих нормативно-правових актів без виходу на рівень законодавчої регламентації [11, с. 366]. Але вбачається, що останній (законодавчий) рівень має містити не лише положення загального характеру, а й, відповідно до специфіки окремих правоохоронних органів, приписи суто прикладного, конкретизованого спрямування.

До прикладу, у сфері протидії тероризму взаємодія УДО та ДПСУ може здійснюватися шляхом: обміну оперативною інформацією, що становить інтерес для боротьби з тероризмом та організованою злочинністю; розроблення й реалізації спільних програм, планів у сфері боротьби з терористичними проявами; створення робочих груп для підготовки законопроектів, пропозицій про зміни й доповнення до законодавства; проведення узгоджених оперативно-розшукових, профілактичних та інших заходів; підготовки й проведення спільних колегій, нарад, семінарів із питань вдосконалення взаємодії; розроблення навчальних програм та проведення занять у системі професійної підготовки.

Враховуючи викладене, можна дійти **висновку**, що участь правоохоронних органів спеціального призначення у протидії тероризму нині регламентована в низці законів, але їх положення мають загальний характер. Однак запобіжна діяльність супроводжується обмеженням прав та свобод людини, можливостями застосування державного приму-

су, тому питання взаємодії правоохоронних органів спеціального призначення у сфері протидії тероризму доцільно викласти у законодавчих актах більш детально. Зазначене доцільно врахувати під час підготовки нових редакцій законів щодо формування і функціонування окремих правоохоронних органів.

З огляду на це **перспективи подальших досліджень** у зазначеній сфері полягають у розробці та обґрунтуванні концепції правоохоронної діяльності та кардинальному оновленні законодавчої бази щодо участі правоохоронних органів спеціального призначення у протидії різним злочинним проявам.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Актуальні питання протидії тероризму у світі та в Україні: аналіт. доповідь / Резнікова О.О. и др.; за заг. ред. О.О. Резнікової. Київ : НІСД, 2017. 60 с.
2. Плетньов О.В. Роль і місце правоохоронних органів спеціального призначення в системі сил охорони правопорядку. *Ученые записки Таврического национального университета им. В.И. Вернадского: Серия «Юридические науки»*. 2013. Том 26 (65). № 1. С. 429–435.
3. Кириченко І.О., Аллеров Ю.В., Тробюк В.І., Урсакий Ю.Ф. Аксиоматичні основи теорії взаємодії службово-бойових систем. *Честь і закон*. 2006. № 1. С. 9–17.
4. Канцір В.С. Організаційні аспекти боротьби з тероризмом та її основні напрями. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2011. № 2. С. 446–457.
5. Гончаренко Г.А. Шлях реформування правоохоронних органів в рамках стратегічного партнерства України з Європейським Союзом: правові засади. С. 39–41. URL: <https://qps.ru/GmUoz> (дата звернення: 13.03.2019)
6. Про боротьбу з тероризмом : Закон України від 20 березня 2003 р. № 638-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 25. Ст. 180.
7. Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб : Закон України від 4 березня 1998 р. № 160–98-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 35. Ст. 236.
8. Про Державну прикордонну службу України : Закон України від 3 квітня 2003 р. № 661-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 27. Ст. 208.
9. Гелетей В.В. До питання про правоохоронні органи спеціального призначення (на прикладі Управління державної охорони України). *Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України*. 2019. № 18. С. 187–195.
10. Трофімцов В. Роль органів спеціального призначення в системі суб'єктів протидії тероризму в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 6. С. 135–139.
11. Микитюк М.А., Марчук М.В. Адміністративно-правове регулювання взаємодії УДО України з іншими правоохоронними органами. *Стан та перспективи реформування сектору безпеки і оборони України* : матер. II Міжнар. наук.-практ. конф., м. Київ, 30 листопада 2018 р. Київ : ФОП Кандиба Т.П., 2018. С. 364–367.